

調査資料・データ 57

英国及びニュージーランドにおける 国立試験研究機関の民営化について

1998年6月

科学技術庁 科学技術政策研究所
企画課 根本 光宏

Privatization of National Research Institutes
in the United Kingdom and New Zealand

June 1998

Mitsuhiro Nemoto

Planning Division
National Institute of Science and Technology Policy
Science and Technology Agency

| 目次 | 頁数 |
|--|----|
| はじめに | 1 |
| 英国 | 3 |
| 1．行政サービスの質、効率の向上 | 3 |
| 2．研究開発Agencyへの移行に伴う制度の見直し | 4 |
| 3．民営化の動き | 11 |
| 4．Agency以外の公的研究機関について | 14 |
| ニュージーランド | 16 |
| 1．政策立案、資金供給、研究開発の分離 | 16 |
| 2．政策アドバイス | 17 |
| 3．資金供給メカニズム | 17 |
| 4．科学研究の実施機関 - クラウン・リサーチ・インスティテュート (CRI:Crown Research Institute) について | 18 |
| 5．ニュージーランドの経験が示唆するもの | 20 |
| 謝辞 | 21 |
| 参考文献 | 22 |

はじめに

- 1．行政改革会議の最終報告を受ける形で、中央省庁等改革基本法案にも基本国立試験研究機関のエージェンシーへの移行が盛り込まれた。日本と英国とでは、行政制度、社会慣習、研究開発体制等が異なっているうえ、日本版エージェンシーとそのモデルとなった英国のAgencyとの間の違いもあり、研究開発関係のエージェンシーについて、英国のモデルがそのまま日本に当てはまるとは言い切れない。
- 2．しかしながら、英国では、制度導入から10年近くを経て、研究開発関係のAgencyの中にも、その仕組みはともあれ、独立採算を達成しているところも出てきている。今後の我が国の国立試験研究機関の制度設計を検討する上で、Agencyの運営の枠組みを理解しておくことは避けて通れないだろう。
- 3．英国のAgencyについては、高速道路、造幣、車検関係等がマスコミを通じ広く紹介されてきているものの、研究開発関係のAgencyについて詳細を紹介したものは少ない。以下、英国出張、来日した英国の政府関係者による講演等をもとに、英国の研究開発関係のAgencyについて、その運営の枠組みを中心に紹介したい。
- 4．また、よりドラスティックに国立試験研究機関を民営化した国としてニュージーランドがあり、本資料であわせて紹介することとしたい。行政制度、社会慣習等、研究開発体制が大きく異なっているところは、英国のケース以上である。特に、同国の場合、国内の民間研究機関が他の産業国に比べて弱く、国立研究所が研究の主翼を担っていたという背景は決して無視できないところである。
- 5．行政改革の動きの中で、行政組織の数を減らすということに目が向きがちだが、本稿で紹介する英国のエージェンシーや、株式会社として再編成されたニュージーランドの国立試験研究機関を見ると、その予算は主として政府からのものである。従って、「研究所を政府機関の枠外に置く＝公的な研究開発投資の縮減」という単純な図式が成り立つわけではない。
- 6．むしろ、「公的な研究＝採算性の合わない研究」であり、従って、「公的な研究は国の組織によってしか行われない」という我が国が従来持っていたパラダイムを変えようとしていることに注目したい。

7. 実は、本資料で紹介されるような国立試験研究機関の民営化に関しては、最近でも、オランダの国立研究所で英国に類似したエージェンシー制がとられているし、オーストラリアでも国立研究所は独立採算を目指すようにという運営が行われつつある。

また、過去にさかのぼれば、第2次大戦終了後間もない頃から、米国においては国立研究所の運営委託ということが行われてきている。ドイツではフラウンホーファー協会の各研究所は相当程度民間資金で運営されている。

本資料は、行政改革の流れの中で国立試験研究機関に対して起こった民営化の動き、具体的には、研究所の法的位置づけ、予算・会計、組織・人事、中央省庁との関係などがどのように変化したかを調査するということが目的としてあったものである。従って、米国、ドイツなど様々な国における国立試験研究機関の運営形態についてまで筆をさいていない。各国における国立試験研究機関の運営形態についての比較検討については、また、別の機会に試みることで御容赦願いたい。

英国

1．行政サービスの質、効率の向上

英国のエージェンシー制はサッチャー政権が強力に推進してきた行政改革の中で登場した新しい行政組織形態の一つである。1988年にサッチャー元首相直属の諮問機関がまとめた報告「ネクスト・ステップス」によれば、公務員の95%は行政サービスの執行に携わっており、中央省庁のスリム化、行政サービスの効率化を図るためには、行政機構を企画・立案部門と執行部門に分離し、執行部門については民間の経営手法の導入や競争原理の導入によって行政サービスの効率化を図るべきことが指摘されている。この分類で執行部門として独立化したものがエージェンシー(Agency。行政の執行機能(executive functions)を実行するために設立されるものであることから、より正確な名称としてExecutive Agencyと呼ばれたり、あるいは、上記報告書「ネクスト・ステップス」の名を冠してNext Steps Agencyと呼ばれることもある。以下、日本のエージェンシーとの混同を避けるため英語で表記。)であり、試験研究の分野でも既に多くの研究所がAgency化されている。

市場原理を導入し、行政サービスの質、効率向上を図るという観点から、各Agencyにおいては、自らが提供するサービスの受け手を顧客として認識することが強く求められる。この点は研究機関においても同様である。

研究機関のAgency化への移行に伴って、Agencyとなった研究機関に計上されていた予算は中央省庁に移管され、省庁が傘下のAgencyから研究業務というサービスを受け取るという関係になった。中央省庁は best valueを提供するところへ研究を委託すればいいのであって、仮に傘下の研究機関の研究成果に満足しなければ外部の研究機関へ研究を委託することも可能な枠組みがとられている。

サービスとしての研究成果を客観的に評価するのが困難な場合もあるが、そもそも契約関係にあるので、極論すれば、顧客である行政機関側が満足すれば契約上研究の義務を履行したこととなる。

2 . 研究開発Agencyへの移行に伴う制度の見直し

(1) 基本的枠組み

- Agencyの基本的枠組みは、研究開発関係のAgencyも、基本的に他のカテゴリーのAgencyと変わるわけではない。所管大臣は、Agencyの設立に当たって、その基本方針と割り当てる資源を定め、Agencyと所管の省庁の役割と責任、Agencyの運営の具体的目標等の枠組みを定めなければならない。この枠組みを決めた文書(Framework Document)は公開され、Agencyの長は、通常3～5年の任期で原則として幅広い公募を経て所管大臣により任命される。

幅広い公募という原則だが、「Next Steps Briefing Note」(Cabinet Office, 1997年3月)によると、当該調査時点において、全分野にわたるAgencyの130人の所長のうち、公募によって選任された者は90人いるものの、民間部門からの選任となると33人(25%)にとどまっている。

- 毎年、業務計画が所管官庁とAgencyとの間で合意され業務目標が設定される。その上で、設定された業務目標の達成状況、財務状況等の情報を含んだ、民間企業のものと同様な形式の年次報告書の作成が義務づけられている。研究機関の場合、その運営コスト以上の歳入の確保、マイルストーンの目標達成、ISO等の認証の取得、ランニング・コストの目標達成、依頼分析等の外部サービスの1件当たりの時間削減等が管理目標となっている。
- 中央省庁側には通常、運営委員会が設けられ、省庁の上級職員のみならず、関連省庁、民間企業等の外部職員が構成員となるケースもある。
- このようにAgencyは行政サービスの執行を行うために独立化した組織として取り扱われるが、組織的には政府組織の一部である。このため、個々のAgencyの設立にあたって特別な立法措置が行われるわけではない。

(2) 予算・会計

- 予算は各省庁に計上され、Agreement(契約に類するものであるが、前述したようにAgencyは政府組織の一部であり、各省庁と異なる法的主体ではないので、契約でなくAgreementの形式で双方の権利義務を確認している。)により、各研究プロジェクトを執行するのに必要な研究開発費が中央省

庁からAgencyに渡される。各省庁は、その傘下のAgency以外の研究機関と契約を結ぶことも可能である。市場原理を利用して最善の研究成果を得るという理論的観点からは、各省庁に計上された研究開発費は全て競争入札にかけられるべきで、研究開発Agencyも全て自由競争を通じて研究開発費を賄うべきということになる。しかしながら、現実には、省庁によっては、競争入札の対象となる研究費の総額が、傘下のAgencyに直接渡される研究費の額より少ないところもある。

- ・ 支出の方は職員の人件費、事務所経費等を含め固定費が発生している。このような固定経費も当初から配賦されるわけではないので、契約に当たってオーバーヘッドとして加算される。但し、Agencyは行政組織の一部なので、年金掛金の負担や債務利息の負担までがオーバーヘッドに加算される必要がない。

年度当初の4月から職員の給料が支払われなければならない。人件費等の固定費が別途手当されるわけではないので、Agencyと中央省庁との間では、新年度が始まってからすぐに研究開発費を支払えるよう、実際上は前年度中にAgreement締結の交渉を終えておくことが必要となる。全ての研究開発費が入札にかけられるわけでないことは、このような事情にもよるところがあるし、また、研究プロジェクトを細分化して全てを入札にかけると事務負担の方が大きくなってしまい、かえって効率が低下するという事情がある。

- ・ 執行部門を行政部門から切り離し、その日常的な運営をAgencyの側に委ねるとというのが基本の思想としてあり、会計は独立採算に近い形式がとられる。

既述のように、中央省庁側にニーズがあったり、あるいは必要性を認める研究プロジェクトがあり、かつ、そのプロジェクトを行うのに最適な研究機関が傘下のAgencyであれば、その中央省庁は必要な研究費をAgencyに渡し、Agencyはそのプロジェクトを研究する義務を負う。

しかしながら、Agencyの所管官庁の側では、そのような関係以外に、Agencyの総経費をコントロールしているわけではない。例えば、Agencyがその所管省庁以外の省庁や民間企業から研究費を獲得したり、知的所有権による収入が増加すれば、その分だけ、Agencyの予算(収入)が増加することになる(厳密な意味でいえば、年度当初に政府予算が配賦されているわけではないので、「予算が増減する」という言い方は正しくない。収入が当初見込みを上回ったと言うべきであろう)。

従って、Agencyの中には、より安定した経営を目指すため、新しい収入

源、あるいは新しい顧客を開拓するような努力を行うところもある。所管省庁との関係においても、1部局の研究プロジェクトだけ行っていると、そのプロジェクト終了後収入が激減する。このため、他の部局からもプロジェクトを請け負ったり、技術的な面からのアドバイスや職員の研修を行ったり(これらのサービスも有料である。)と、多くの部局と関係を持つこととなる。あるいは、所管省庁以外の省庁や研究会議(Research Councils)、さらには民間企業やEC事務局など新しい顧客を探していくことになる。

なお、Agencyは政府組織の一部であるので、もし赤字になれば、その分は所管省庁が補填することになる。

- ・ 通常のAgencyでは、サービスの対価を支払う者が政府の外にある国民であるのに対し、研究開発分野のAgencyではサービスの対価を支払う者が政府自体となっていることを認識することが重要である。例えば、政府刊行物を出版するAgencyは、主としてその出版物を購入する国民の支払いによって経営が成り立っている。一方、計量標準のための研究を行う研究所の主な収入は、計量標準を制定する省庁から手渡される研究開発費である。研究開発サービスの価格を余り高く設定すると中央省庁側の支払いが多くなるものの、逆にサービスの価格を低く設定するとAgencyの側が赤字になり、結局、中央省庁側がその分を補填することになる。

このため、極めて抽象的な表現となるが、研究開発サービスの価格づけに当たっては、Agencyが、その業務目標を達成したならば損失が生じず、また、他のAgencyや民間企業と競争する場合に競争に不公平が生じないような形で価格づけが設計される。

従って、価格づけがもし適正に設計されたものであるならば、赤字が続くことは業務目標を達成できていないことを意味し、当然、Agencyの長の経営責任が問われるし、人員削減が求められるケースも出てくる。Agencyの個々の職員の間でもコスト意識というのが広がっていくこととなる。

- ・ なお、英国の大学の場合、教育雇用省からのグラントで人件費等が支払われているので、政府関係の研究開発に関して契約を結ぶ際、大学は人件費等を差し引いて、Agencyより安い値段で請け負うことができる。その不公正が指摘され、解決策が模索されているが、まだ関係者間で十分に満足のいく解決には至っていない模様である。
- ・ 会計に当たっては、cost itemsのような費目ごとの規制は課されない。むしろ契約ごと、プロジェクトごとの管理を受ける。業務の外注も可能で

ある。但し、行政機関の一部となっていることから、年度主義のコントロールを受け、つまり全ての収入と費用はそれらが発生した年度内において現金ベースで決済されなければならないと考えた方がよい。

実は、既出の「ネクスト・ステップス」では、年度主義を国の機関の運営上の問題点として指摘しており、その点が改善されていないというように見うけられる。

しかしながら、民間企業の研究所を見てみると、予算の繰越しというのは通常行われていないということに注意を払うべきであろう。民間の研究所において、当初、ある年度に予定されていた機器の購入が次年度に遅れた場合、余剰となった分の予算を繰り越すわけではなく、もし次年度の予算で不十分であれば、次年度予算を増額する措置をとることになる。仮に、ある省庁の傘下に複数の国立研究所があるとした場合、本省庁側では、ある年度に、その傘下の研究所の一つで研究が計画に比べて遅れていれば、その分余裕が出てきた研究費については、研究費が不足している他の研究所に回すであろう。計画が遅れた研究所については、必要であれば次の年度の予算の実行に当たって研究費を増額すれば良いことになる。

また、研究開発費が契約に基づいて支払われるということに着目すると、例えば、何らかの事情で研究が当初計画より遅れて、国から求められている実験結果が出ていない場合、契約の内容が履行されていないわけであるから、当然、国はその分の研究費を支払う必要はなくなるわけである。

なお、一部のAgencyではTrading Fundという銀行口座のようなものを国庫に持っており、その口座を通じて、年度にまたがるプロジェクトについて弾力的な資金管理が可能となっている。但し、研究開発AgencyでTrading Fundを持っているところは少ない。

(3) 組織・人事

- ・ 中央省庁が、その定めた政策や割り当てる資源の範囲内で、Agencyに管理権限の委譲を行い、公務の能率を上げるというのがAgency化の一つの狙いであり、人事、組織についてはAgency側に裁量権が与えられる。

Agencyの最高責任者及びそれに次ぐ階級の職員の人事権は所管省庁側にあるが、その下の階級の職員、具体的に研究部長クラスの人事はAgencyによって行われる。

また、研究所内の部課の編成もAgencyの裁量に委ねられる。一般的に言って、Agency側の組織はよりフレキシブルなものになり、研究プロジェクトに合わせて部課間で人員を移動させたりすることによって、顧客側の研

究ニーズに合わせた組織編成を行っているところもある。

- ・ 理論的には、Agencyの長は、組織の財務状況が許す限り、Framework Document中の給与・人事管理基準の中に職員に対するボーナスの支給を規定することも可能であり、更に独自の昇進システム、採用方針を規定することができる。しかしながら、これまでのところ、実際に新しい給与・人事管理基準まで定めたAgencyは少なく、通常は、職員の採用とリストラクチャリングという面で裁量権が発揮されている。Agencyとなっている多くの研究所ではスタッフ数は概ね減少傾向にある。
- ・ 職員の身分に関して言えば、Agency自体は、政府機関の一部と認識されるものであり、その職員は公務員の身分を保有したままとなっている。国家公務員の身分について付言すると、多くの雇用条件が慣習として実践され、確立されたものとなっている。終身雇用とは言えないものの、たいいていの政府職員は、その公共サービスに対する需要が引き続き存在する場合であって、かつ、勤務状態が満足のいくものである場合という前提条件があるものの、定年になるまで国家公務員としての雇用を期待することができる。Agency職員であることだけをもって、職員の身分が中央省庁にいるよりも不安定になるものではない。
- ・ 上記事情から伺われるように、Agencyのリストラクチャリングの過程で職員が簡単に解雇されていったわけではない。通常は、早期退職のための退職金の割増、同じ省庁内での配置転換の措置をとるなどの努力がなされた。

(4) 知的所有権の取扱い

- ・ 政府の契約から生まれる知的所有権の取扱いについては、日本とかなり事情が違っていることに留意する必要がある。まず、日本と違って、英国では各省がその状況を勘案した独自の取り扱いをすることが認められており、全省庁統一的な取扱いがなされているわけではない。
- ・ 政府が自己の意思決定を行うために情報収集を行ったり研究開発を行うような契約の場合、その成果は政府に帰属する。健康、農業、環境、防衛分野の研究開発についてはこのような政策がとられている。防衛に関していえば国家安全保障上の配慮もある。但し、研究成果が直接的又は間接的

に英国経済の利益につながるような場合は、政府外の者が成果を利用することが可能となっている。例えば、農業、水産、食糧省からの契約で研究を行う場合、知的所有権は、受託者やAgencyではなく農業、水産、食糧省側に帰属することとなる。しかしながら、同省の契約あるいはAgreementでは、研究側の貢献を認め、知的所有権からロイヤルティが得られた場合には、その60%を契約者である受託者あるいはAgencyが受けとれるように定めている。

- ・ 一方、貿易産業省の場合、産業の利益につながるようにという配慮から、契約研究から生まれた知的所有権については契約者側に帰属するという方針がとられている。政府は、その知的所有権を契約者側で実施しないような場合、第三者に実施させることのできる権利を保有している。

(5) 研究開発の企画・立案

- ・ 研究所を省庁から独立した存在として運営させるため、省庁サイドで、自ら研究計画や予算を策定するスタッフを抱えることになる。人的なコストを抱えることになるが、長期的にはそのほうがコストが割安になるということである。

Agency化が進む過程で、省庁側で科学者を正規の職員として抱えたり、研究所の人間が移ったりしている。中央省庁とAgencyとが、いわば、研究開発というサービスに関して顧客と契約者という関係に立つことから、両者はお互いに敵対し合う関係のようにとらえられるが、むしろ両者の間で十分な意思の疎通を図ることが重要であることは政府の報告書でも指摘されている。

政府部内で研究予算を獲得するのは中央省庁であるが、Agencyあるいは民営化された国立研究所から研究プロジェクトを中央省庁に提案するというも行われている。

- ・ Agencyとして、研究機関の運営は政府から独立したものとなるが、Agencyが依然政府組織の一部となってることから伺えるように、政府はAgencyのオーナーとしての義務と役割を果たさなければならない。Agencyの運営コスト引下げだけに気を配って、職員数をやみくもに減らしたり、あるいは必要な施設設備の整備を怠れば、結局、そのAgencyの研究能力の低下を招き、行政にとって必要な研究開発を行う能力が低下することとなる。このような事態を避けるためにも、Agencyと所管官庁との間で十分な

意思疎通が図られ、研究所としての中核的な能力をどこに求め、そのためにどのような施設設備を保有するのか検討されるべきであるということも指摘されている。

(6) その他

- ・ Agencyは政府機関の一部であるため、完全に商業的に活動することはできない。例えば依頼分析などのサービスについても政府の決められた算定方式によって料金が決められ、弾力的な料金設定が認められないという硬直性が残っている。

3．民営化の動き

(1) Scrutiny

上記のようにAgencyには各種の限界があり、行政サービスを執行する機関として必ずしも最適の組織形態として認識されているものではない。むしろ、純粹民営化や外注化に至る中間形態として捉えられているところがある。しかしながら、AgencyがそのままAgencyという形態で業務を続けることが必ずしも否定されているわけではない。

各Agencyは、5年に1度、業務の必要性やAgencyという組織形態で業務を行うことの必要性について審査を受けることとなる。そのまま政府の傘下にとどまるためには2つの条件があり、1つ目の条件は、そのAgencyが果たしている役割が公的サービスとして不可欠なものであること、2つ目の条件として、商業的な役割を果たす活動をしておらず、民営化や外部委託への展望が開けないということである。

(2) 貿易産業省のPrivate Finance Initiative

貿易産業省においては、傘下の国立研究所のうち、国立物理学研究所の運営を委託すること、国立工学研究所及び国立化学研究所を民営化する方針を1994年4月に打ち出し、既に実行に移している。以下、売却と外部委託という2つの形態について具体例を紹介したい。

研究所の売却 国立化学研究所(The Laboratory of the Government Chemist)のケース〔職員数：約3百人、年間収入：約15百万ポンド、うち半分が貿易産業省からである。その他の政府機関からの収入もある。〕

1996年3月31日、研究所の管理職及び職員、王立化学協会(The Royal Society of Chemistry)並びに3i(ベンチャー・キャピタル)によって設立された株式会社LGC. Ltd.に売却されている。同研究所は、化学分析の標準策定を行う中核的研究機関としての性格を持っており、また、政府が公正な立場から化学分析を行う場合の分析実施機関としての役割を果たしてきた。この種の業務の独立性、公平性を担保するため、中立的性格を持った団体のコンソーシアムが設立された上で売却されている。なお、売却後も政府機関と契約を結んで研究を行っていることは言うまでもない。

研究所の運営委託 国立物理学研究所(National Physical Laboratory)のケース [職員数：約 6 百人、年間収入：約40百万ポンド、うち3/4以上が貿易産業省からである。]

国の計量基準の維持が任務となっており、商業的要素のある活動が少ないことから、売却は困難との結論に至り、競争入札(5 社が参加)を通じて1996年 1 月より、民間企業であるNPL Management Ltd. (Serco Ltd.の子会社として設立された会社。Serco社は公共及び民間部門において施設及びプロジェクトのマネジメントを請け負っている会社である。)に研究所の運営が委託されている。研究所そのものは国の所有となっており、土地、建物等はNPL Managementへのリースとなっている。

契約期間は 5 年であり、その期間内は委託先に毎年約32百万ポンドを保証する契約となっている。運営の結果収益が生じた場合、契約者側とDTI側とで折半されるインセンティブが図られている。スタッフは公務員の身分を失ったものの、労務条件に関しては雇用保障法に基づいて維持されている。

なお、The Royal Society、The Royal Academy of Engineeringが物理学研究所の能力維持のために協力するようになっており、学会等のメンバーからなる委員会を設置し、運営状況をモニタリングし、貿易産業省に報告する仕組みがとられている。

(3) 他省における民営化の例

既述したように、各省のAgencyは、5 年に 1 度、業務の必要性やAgencyという組織形態で業務を行うことの必要性について審査を受けている。貿易産業省以外でも、この審査の結果民営化されたAgencyがある。代表例を以下に紹介する。

研究所の売却 建築研究所(Building Research Establishment)のケース [職員数：約660人、年間収入：約40百万ポンド]

建築、火事の予防や環境保護に関し政府に対し技術的アドバイスを行うための研究を行う研究所で、環境省(Department of Environment)所管のAgencyであった。1997年3月19日、約100の企業、機関、大学がメンバーとなったcompany limited by guarantee(利益をあげることは認められているが、それをメンバーに分配することが認められていない法人)であるThe Foundation for the Built Environmentに170万

ポンドで売却された。なお、政府は将来的な土地の売却、知的財産による収入等によって収入があがった場合には、同Foundationから更に支払いを受けることが可能となっている。

研究所の売却 天然資源研究所(Natural Resources Institute)のケース〔職員数：約3百人、年間収入：約15百万ポンド〕

農林水産分野における再生可能な天然資源に関し、研究、コンサルティング、プロジェクトマネジメントを行う研究機関で、海外開発局(Overseas Development Administration)のAgencyであった。1996年5月1日、グリニッジ大学、エジンバラ大学等が設立したジョイント・ベンチャーに売却された。

注目すべきことは、英国では多くの大学が国と異なる法人格を持っているため、国立試験研究機関の有力な売却先の一つとなりうることである。日本の有力大学は国立大学が多いため、このようなことが成立しない。

英国の大学が国立か私立かという点はよく議論になるが、国と異なる法人格を持っている点に着目すれば私立大学という言い方ができよう。しかしながら、英国の大学は私立大学であるといっても、教育、研究のための経費は相当程度国庫で賄われている。このため、国立試験研究機関その他Scrutiny(3(1)参照)の対象となった公的機関が大学に移管されたり、売却されたりしても、依然として、その研究機関の運営費が国庫で賄われる可能性もあるわけである。従って、このような大学への移管は一種のフィクションとなる可能性もある。

但し、国立試験研究機関の運営には、専門的な科学知識が必要であり、また、事故調査、成分分析等中立的性格が期待される場合もあるということは大事な点であり、そういう場面では大学は運営をサポートする機関として有力な候補となりうるということであろう。

4 . Agency 以外の公的研究機関について

英国の自然科学分野の公的研究機関(Public Sector Research Establishments)については、大学を別とすれば、大別して各省庁に付属する国立研究所と、Office of Science and Technologyの下での6つの研究会議(Research Councils)傘下にある研究所に分けることができる。

研究会議傘下の研究所も、国の資金で研究がされていることから、国立研究所と同様に3(1)で述べたscrutinyの対象となった。しかし、研究会議傘下の研究所については、内部組織や研究の見直しなどのリエンジニアリングが行われたものの、民営化や外部委託のような顕著な変化はおきていない。これは、以下のような事情によるものである。

- ・ Agencyというのは省庁から切り離されて独自の運営ができるという意味を持っている。研究会議傘下の研究所は、もともと独自の法人格を持ち、省庁から切り離された運営主体であるものが多く、そのような研究所については組織的な変革を加える必要がなかった。英国のAgencyは政府機関の一部であるので、研究会議傘下の研究所をAgency化することは行政改革の点からはむしろ逆行することとなる。
- ・ 民営化というアプローチは可能であるものの、既に土地は国の財産でないので、売却によって収入を上げることが期待できなかった。
- ・ 逆に、職員を新会社に移す際に、その職員の年金を国庫から移管しなければならず、その財源を手当てできる目処が立たなかった。(職員は国家公務員であるcivil servantではないが、研究会議の職員となっており、その年金が財務省によって管理・運用されている。)

なお、分析や計測の場合、顧客というものを明確に認識できるのに対し、より基礎、基盤的な研究を行っている研究機関の場合、顧客のニーズに対するサービスという関係を導入しにくい点がある。そのような研究に対して民営化とか顧客サイドの力を強くするべきかどうかということについては議論があるものの、研究の効率をあげたり顧客へのフォーカスを行うことの必要性について反論することは難しいであろう。

国立研究所や研究会議傘下の研究所を含んだ公的研究機関の位置づけについては、1997年5月時点で以下のようになっている。

(参考) 英国における公的研究機関(Public Sector Research Establishments)の現状(1997年5月1日現在)

| 位置づけ | 機関数 |
|-------------------------------|-----|
| 従前の形態で存続している機関(研究会議傘下の機関) | 16 |
| 従前の形態で存続している機関(研究会議傘下の機関を除く。) | 10 |
| Agency化された機関 | 9 |
| 運営委託された機関 | 1 |
| 民営化された機関 | 9 |
| 廃止された機関 | 1 |

(注)ここで取り上げている公的研究機関は、1994年にCabinet OfficeのScrutiny Teamが審査の対象とした50余りの公的研究機関がベースとなっている。

(出典：英国Office of Science and Technologyの資料より作成)

ニュージーランド

1. 政策立案、資金供給、研究開発の分離

行政改革の優等生と言われるニュージーランドでは、1989年から92年にかけて科学技術行政に関して広範囲な改革が行われた。改革のキーポイントは、科学技術に関する政府の業務のうち、政策立案、資金供給、研究開発の実施の3種の業務を組織的に分離したことである。概略すると、政策立案は科学技術研究省に、資金供給は独立した代行機関である幾つかの財団に、研究開発の実施は民営化された国立研究所に委ねられることとなった。

政府は、科学技術という公共財を自ら生産する組織よりは、むしろ購入する組織として位置づけられた。かつ、このような公共財は、研究開発に係る全ての組織、個人による自由競争を通じて獲得することにより、最も優れたものが得られるであろうという市場論理に基づいて新しいシステムが設計された。（下図参照）

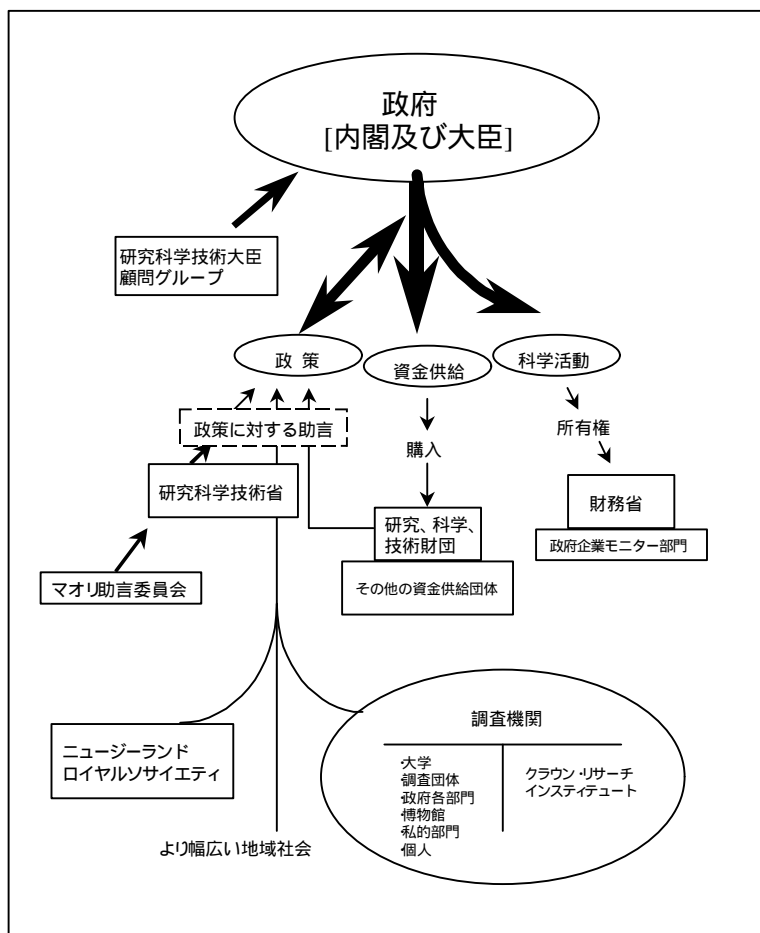


図 ニュージーランドにおける科学研究体制

(出典：ニュージーランド大使館資料)

2．政策アドバイス

研究科学技術省（Ministry of Research, Science and Technology）が1989年に設立され、科学技術研究大臣に対し、科学技術政策に対する助言、科学の優先順位づけと投資に関する助言を行うこととなった。但し、同省の役割はあくまで助言であり、資金供給の実務については、以下に述べる研究科学技術財団などのいくつかの資金供給のための財団に委ねられることとなった。

3．資金供給メカニズム

ニュージーランド全体の研究開発費は1992年度で 755百万NZドルであり、供給源別に見て、「公共のための科学基金（PGSG：Public Good Science Fund）」から 212百万NZドル、一般の大学資金から120.5百万NZドル、健康研究審議会から19百万NZドル、海外の基金からの支出 19.5百万NZドル、その他に政府から 90.5百万NZドルと民間部門からの支出227百万NZドルという構成になっている。（OECDの算定基準に沿って消費税を除いた数字である。）

この構成からわかるように公的部門においては「公共のための科学基金」が最も大きな研究資金になっているので、以下、これを例に説明することとしたい。

基金の規模は1996年度で267.7百万NZドルとなっており、独立の法定機関である研究科学技術財団によって配分されている。研究開発に携わるものであれば国立研究所、行政組織、大学、企業、個人、在外研究機関の誰でもが申請可能である。政府によって決定された優先順位の下で、科学者及び研究のエンド・ユーザーの両者を交えた協議により資金の配分が行われる。

4 . 科学研究の実施機関 - クラウン・リサーチ・インスティテュート (CRI : Crown Research Institute) について

(1) 国立研究所の再編成

- ・ 科学技術行政の改革前においては、ニュージーランドの公的研究は主として各行政機関の下で行われており、その研究組織ごとに予算が政府から割り当てられていた。
- ・ 1992年7月1日にこれらの研究組織は政府を株主とする独立した企業体 (CRI : Crown Research Institute) として改編された。英国の研究機関の売却のケースと異なり、CRIは従前の国立研究所が母体となって新たに国有企業 (研究会社) として発足したものであり、法律により研究及び関連するサービスを業務としており、研究以外に特別な生産活動は行っていない。株式会社であることから、銀行から融資を受けたりジョイント・ベンチャーを作ったり、子会社を作ることも認められている。
- ・ なお、政策立案、規制など政府部内における独自の活動を支えるため政府部内の研究機能が残されている。これらの研究については行政機関の枠組みの中で予算が配分される。

(2) 意思決定

- ・ 通常会社同様、各CRIには 最高経営責任者、取締役会が存在し、これらがCRIの運営管理にあたっている。任命は株式を保有する大臣 (大蔵大臣及びクラウン・リサーチ・インスティテュート大臣) によって行われる。「会社の意向声明 (Statement of Corporate Intent)」と呼ばれる公的書類を担当大臣に提出し、これが更に議会に提出される。また、上場会社のように年次報告を作ることが義務付けられており、財務状況等が公開されている。しかしながら、研究費獲得に当たって他企業等との競争上不利にならないようにとの配慮から、研究所として今後どの分野に新規投資を行うかといった戦略的なビジネスプランは、そのプランが現実に実施されるまでは機密事項として公開の対象から外されている。

(3) 人事

- ・ 最も大きな変化の一つは雇用者の地位の変化であろう。研究所職員はもはや終身雇用を意味する国家公務員ではなく、一般企業の会社員となったわけである。CRIの大半は業績ベースでの給与体系に変更したものの、公務員時代と同様な階層的な給与体系を適用しているCRIもある。独立の会社であることから運用の細かな点は各企業の自主性に委ねられている。

profit-sharing条項を採用し、職員のインセンティブを図っているCRIもある。従業員にとっては、公務員時代の意識を変革し自由市場に適した意識を持つことが求められる。どうやって業績を上げ自分の給料を確保しようかと？

(4) 財務

- ・ これまで、多くの国において、研究することと研究成果の利用を通じて利益をあげることは別の行為であり、研究をすること自体によって利益を生み出すという概念は成り立ち難いものとして捉えられてきた。CRIsが独立組織として設立されるに当たって、以下のように研究活動を通じて利益が生み出せるような仕組みが取り入れられている。
- ・ CRIが国の機関の一部であったときは、研究を受託するに当たって追加的に必要となる研究費だけが認められていたが、民営化に伴って、研究員の人件費はもちろんのこと、事務部門の経費、事務所借料等が加算されるオーバーヘッドを含んだフルコストベースで研究費が算定されるよう改められた。パフォーマンスの良い研究所は、基金への応募や受託を通じ、それだけ多くの研究費を獲得することが可能となる。よりたくさんのグラント、委託を受ければ、別の言い方で、たくさんの顧客を獲得すれば、その研究所では利益が発生し、研究開発費に再投資することが可能となってくる。逆に、大学、民間企業に比して競争力のないCRIは破産することとなり、現に、当初10機関あったCRIsは9機関に減少している。
- ・ 現在、各CRIの収入のうち55～65%が公共のための科学基金に申請して獲得した研究費である。その他、他の資金供与団体から獲得した研究費、政府機関や民間企業との契約に基づいて得た研究費等が収入となっている。
- ・ なお、各CRIは、前年度において公共のための科学基金から獲得した研

研究費総額の約10%が同基金から自動的に割り当てられるような手当てがなされている。この資金は「不特定の生産活動基金 (Non-Specific Output Fund)」と呼ばれており、各CRIが独自の判断で公的な研究活動を実施できるようにしているものである。よくあるケースとして、公共のための科学基金に申請するのには未成熟な新しい研究を行うために資金が使われている。基金に申請して却下された研究を行っても構わない。既に多くの研究費を獲得して財務状況の良いCRIでは、社員訓練、留学、研究者受入といったことに使用されている例もある。

- ・ 一方、基金側の配分実績を見ると、その80%以上がCRIsにいつている。CRIに比べて大学、民間企業の研究能力が弱いということであろうか。広範囲な分野にわたって科学研究を行っている大学の数は7つであり、また、企業の方では、1992年度でニュージーランド全体の研究費の約30% (OECD諸国の平均は51%) を負担している現状にある。

5 . ニュージーランドの経験が示唆するもの

CRIは規模が拡大したものもあれば、縮小したものもあるが、全CRIsをとると、改革以降、職員数の合計は増加している (1992年7月1日時点3,900人 1996年7月1日時点4,300人)。全CRIsの収入も改革以降増加している (1992年度339.3百万NZドル 1996年度390.4百万NZドル)。この数字は研究費が増加すれば、それによって雇用されるスタッフも増加するという単純な全体像を示している。

ニュージーランドの科学改革は、公的部門の規模を減らすと同時にサービスの効率向上を図るという同国の行政改革を反映したものであることは確かであるが、現時点では改革以降、公的研究開発投資が増加し、CRIsのスタッフ数も増加している。最終目標は、科学技術の持っている潜在的能力を国家や世界の発展に如何に生かしていくかということであると言えよう。

謝辞

本資料を作成するに当たって、訪問させていただいた機関及び日本において講演をいただいた機関のリストは以下の通りです。

[英国]

- ・ Cabinet Office/Next Steps Team
- ・ Office of Science and Technology
- ・ Department of Trade and Industry(DTI)/National Measurement Directorate
- ・ Ministry of Agriculture, Fisheries and Food(MAFF)/Research Policy Co-ordination Division
- ・ Laboratory of Governmental Chemist(DTIのAgencyを経て民営化)
- ・ Central Science Laboratory(MAFFのAgency)
- ・ Defence Evaluation and Research Agency(国防省のAgency)
- ・ Biotechnology and Biological Sciences Research Council(BBSRC)
- ・ Institute of Arable Crops Research(BBSRC傘下の研究所)

[ニュージーランド]

- ・ Ministry of Research, Science and Technology
- ・ National Institute of Water & Atmospheric Research

快く訪問を受けていただいた方々、訪問先を紹介いただいた他、講演に当たって御協力いただいた英国大使館及びニュージーランド大使館にも改めてお礼を申し述べる次第です。

また、本資料の作成に当っては、特に、英国貿易産業省のNational Measurement Directorate担当DirectorのJohn Hobday氏、ニュージーランド科学技術研究省のChief Policy AdviserのKathy Garden博士、同国National Institute of Water & Atmospheric ResearchのInternational Science担当ManagerのAndrew Matthews博士に多大な御協力をいただきました。ここに重ねて感謝の意を表する次第です。

参考文献

- [1] Efficiency Unit, Improving Management In Government : The Next Steps,1-30. (1988)
- [2] Efficiency Unit, Multi-Departmental Scrutiny of Public Sector Research Establishments. (1994)
- [3] The Board of Trade, Public Sector Research Establishments (1995)
- [4] Cabinet Office, NEXT STEPS Agencies in Government Review,288-317. (1995)
- [5] The Laboratory of the Government Chemist Executive Agency, Policy and Resources Framework 1989 他幾つかのAgencyのFramework Document
- [6] 富士総合研究所ロンドン事務所OCCASIONAL REPORT 1997年4月7日「外庁制度」成功の鍵は運営方法にあり,1-8.
- [7] 讃岐 建, 英国行政機関のエージェンシー化の意義, 季刊行政管理研究, 74, 34-42, (1996) .
- [8] Next Steps Project Team in Office of Public Service, The Strategic Management of Agencies -Full Report and Case Studies. (1995)
- [9] DTI Press Release 13 July 1995.
- [10] DTI Press Release 2 April 1996.
- [11] BRE Press Release 19 March 1997.
- [12] www.nri.org/newown.htm
- [13] Science in Parliament Vol.53 No.6 November/December 1996.
- [14] The Ministry of Research, Science and Technology, The Science System In New Zealand
- [15] 研究・技術計画学会, 研究 技術 計画 Vol.12, No.2, 1997「諸外国における国立研究所の民営化の動きについて」